Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

32 839 Wijziging van de Warmtewet in verband met enkele aanpassingen

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 november 2011

I. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

De leden van de verschillende fracties ben ik erkentelijk voor hun inbreng en ik ben verheugd te constateren dat de fracties het wijzigingsvoorstel in algemene zin ondersteunen. Bij het beantwoorden van de vragen is dezelfde indeling aangehouden als in het verslag van uw Kamer. Enkele vragen die in verschillende paragrafen zijn opgenomen, zijn inhoudelijk (deels) hetzelfde. Kortheidshalve wordt bij de beantwoording van deze vragen op een aantal plaatsen verwezen naar eerder gegeven antwoorden. Enkele vragen hebben aanleiding gegeven tot aanpassing van het wetsvoorstel. Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een nota van wijziging gevoegd waarin deze aanpassingen zijn opgenomen. De nota van wijziging bevat eveneens enkele wijzigingen van inhoudelijk ondergeschikte aard.

1.2 Uitgangspunten Warmtewet

De leden van de PvdA-fractie vroegen of naast het doel van consumentenbescherming ook het stimuleren van warmteprojecten als een hoofddoel van de Warmtewet moet worden beschouwd. Dit is niet het geval. Voor het stimuleren van (duurzame) warmteprojecten zijn andere kaders en instrumenten beschikbaar of in ontwikkeling. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de SDE+, welke in 2012 ook open zal staan voor duurzame warmteprojecten. De hoofddoelen van de Warmtewet betreffen derhalve consumentenbescherming en het bieden van leveringszekerheid.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een toelichting op de wijziging van het Bouwbesluit 2012 en de daaruit voortvloeiende onzekerheid bij warmteprojecten. De belangrijkste wijziging van het nieuwe landelijke Bouwbesluit, die op 1 januari 2012 in werking zal treden, is dat de optionele aansluitplicht uit de gemeentelijke bouwverordening wordt opgenomen als – verplichte – aansluitplicht in het Bouwbesluit. Dat

kst-32839-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

betekent dat als in een bepaald gebied een warmtenet ligt, een projectontwikkelaar in beginsel het gebouw op dat warmtenet zal moeten aansluiten. Indien de projectontwikkelaar echter op basis van het in het Bouwbesluit opgenomen «gelijkwaardigheidbeginsel» een betere of vergelijkbare energieprestatie in het gebouw kan waarborgen, dan geldt deze aansluitplicht niet. Of er sprake is van een gelijkwaardige of betere energieprestatie zal, op basis van het Bouwbesluit, door de betreffende gemeente worden beoordeeld. Bij die beoordeling zal de gemeente kijken naar de energieprestatie van het gehele warmtegebied. Op deze wijze wordt de restwarmte die ontstaat als bijproduct van elektriciteitsopwekking of afvalverbranding meegenomen bij deze afweging. De aanvrager kan vervolgens zo nodig bij de rechter in beroep gaan tegen deze afwijzing. Enerzijds krijgt de leverancier in de toekomst dus meer zekerheid via de aansluitplicht die in alle gemeenten de standaard wordt, anderzijds zal de warmteleverancier met andere duurzame initiatieven moeten concurreren om de gunst van de projectontwikkelaar. Indien echter een warmtebedrijf met de gemeente in het verleden afspraken heeft gemaakt over de warmtelevering in een bepaald gebied, waarvan nog een volgende tranche bebouwing ontwikkeld moet worden, maar reeds investeringen zijn gedaan door het warmtebedrijf, dan zullen de betreffende afspraken gerespecteerd worden. Dit zal zijn weerslag krijgen in een overgangsrechtelijk regime, dat zal worden opgenomen in het Bouwbesluit.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de keuze van de regering om geen splitsing aan te brengen tussen de levering en het transport van warmte zoals bij elektriciteit en gas is gedaan en of de regering een verschil ziet tussen situaties waarin de vergunninghouder tevens producent van de warmte is, of situaties waarin de warmte van een of meerdere derden betrokken wordt.
Bij warmte zijn levering en transport in vrijwel alle gevallen één-op-één gekoppeld en in veel gevallen ook gekoppeld aan de productie van warmte. De belangrijkste reden om transport en levering niet van elkaar los te koppelen, is het feit dat verschillende aanbieders vrijwel nooit op hetzelfde net concurreren, zoals bij elektriciteit of gas wel het geval is. Er is in dergelijke situaties dus geen sprake van een risico op oneerlijke concurrentie doordat bepaalde aanbieders door de «netbeheerder» zouden kunnen worden bevoordeeld. Een verplichte splitsing zou daarom te ver gaan.

1.3 Reikwijdte Warmtewet

De leden van de SP-fractie vroegen naar het van toepassing zijn van de gereguleerde aansluitbijdrage op nieuwbouwgebieden waar geen warmtenet aanwezig is, maar er wel een warmtenet in de buurt ligt. De bepaling van artikel 6 van de Warmtewet ziet echter op nieuwe aansluitingen op een bestaand warmtenet, omdat in dat geval sprake is van een individuele afnemer die afhankelijk is van een monopolistische warmteleverancier. Bij nieuwbouwgebieden geldt een andere situatie. Daar heeft een projectontwikkelaar keuze ten aanzien van de warmtevoorziening en is er dus sprake van een onderhandelingssituatie tussen deze projectontwikkelaar en de warmteleverancier over de aansluitbijdrage. Het nieuwe landelijke Bouwbesluit kent een aansluitplicht indien er een warmtenet in het gebied is. In het voorbeeld dat door de leden van de SP-fractie wordt gegeven is dit niet het geval. Daarmee bestaat er in beginsel vrijheid voor de ontwikkelaar om de verwarmingstechniek te kiezen. De minister van BZK is op dit moment in overleg met de belanghebbenden (gemeenten, warmtebedrijven, ontwikkelaars, corporaties en consumentenorganisaties) bezig met de uitwerking van de aansluitplicht voor warmtenetten in het Bouwbesluit 2012. Hij heeft daarbij regelmatige afstemming met mij

voor de samenhang met de Warmtewet. De minister van BZK zal u op de hoogte houden van deze ontwikkelingen in het kader van het Bouwbesluit 2012.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de situatie waarin projectontwikkelaars die niet betrokken zijn geweest bij de onderhandelingen met een gemeente en een warmtebedrijf worden geconfronteerd met afspraken over de te betalen aansluitbijdrage. Het is gemeenten niet toegestaan om grond te verkopen aan bijvoorbeeld een ontwikkelaar met daarbij een voorwaarde dat de woningen of gebouwen worden aangesloten op een toekomstig warmtenet. Er is derhalve geen sprake van een aansluitplicht voor projectontwikkelaars. Wel is er op basis van het nieuwe Bouwbesluit een aansluitplicht op bestaande warmtenetten, maar ook dan geldt een mogelijkheid voor ontwikkelaars om hiervan af te wijken indien zij op basis van het in het Bouwbesluit opgenomen «gelijkwaardigheidbeginsel» een betere of vergelijkbare energieprestatie kunnen waarborgen. Dit betekent in praktijk dat een projectontwikkelaar ten aanzien van de aansluitbijdrage wel degelijk onderhandelingsruimte heeft ten opzichte van de warmteleverancier omdat bij een te hoge aansluitbijdrage eerder alternatieven met een vergelijkbare of betere energieprestatie in beeld komen.
Deze leden vroegen voorts naar bevoegdheden van gemeenten. Per 1 januari 2012 treedt het nieuwe landelijke Bouwbesluit 2012 in werking, vanaf de inwerkingtreding van het Bouwbesluit 2012 vervalt de gemeentelijke bouwverordening. Het nieuwe Bouwbesluit bevat een aansluitplicht als er een vorm van collectieve warmtevoorziening in het betreffende deel van de gemeente is. Een aanvrager van een omgevingsvergunning (in veel gevallen de projectontwikkelaar) hoeft echter geen aansluiting op de collectieve warmtevoorziening te realiseren als deze kan aantonen dat met een andere technologie dezelfde prestatie wordt geleverd in gebouwkwaliteit (energie, milieu, veiligheid, gezondheid enz.). Zoals reeds eerder opgemerkt zal de rol van de gemeente eruit bestaan dat zij, op basis van het Bouwbesluit, besluit of er sprake is van een gelijkwaardige of betere energieprestatie.

1.4 Tariefstelsel

Leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld over de mogelijkheid om rekening te houden met de groep afnemers die niet onder bescherming van de wet vallen en of het mogelijk is om voor deze groep een apart systeem te hanteren.
In het wetsvoorstel is de reikwijdte van de wet vastgesteld op een verbruikersgrens van 100 kW. Grotere zakelijk afnemers vallen hierdoor niet onder bescherming van de wet. Het is niet mogelijk om een apart systeem te hanteren voor de groep grotere afnemers zonder dat dit ten koste zou gaan van de eenvoud en transparantie van het tariefstelsel. Een belangrijk uitgangspunt bij het uitwerken de maximumprijs was juist de behoefte aan eenvoud omdat de huidige tarieven als complex en intransparant worden beschouwd. Een differentiatie naar type verbruiker zou gepaard gaan met de noodzaak om voor afnemers van verschillende omvang, een verschillende referentie gassituatie te definiëren. Dit is niet goed mogelijk door de grote diversiteit van de groep en doordat tarieven van grotere verbruikers in het algemeen ontstaan in een onderhandeling op de vrije markt. Bij kleinverbruikers kan voor de referentie gassituatie gekeken worden naar gereguleerde tarieven en gemiddelde gasprijzen, maar voor grotere afnemers bestaat een dergelijke referentie van tarieven en prijzen niet. Uit de discussie over de NMDA prijs is gebleken dat het voor kleinverbruikers al moeilijk is om de referentie gassituatie te bepalen. Voor grotere afnemers zou die vergelijking tussen warmte en gas dus nog moeilijker zijn, vanwege het ontbreken van een duidelijke referentie

situatie. Eerdere pogingen om verschillen tussen verbruikers zichtbaar maken in het tariefstelsel – zoals in het tariefadvies van EnergieNed – hebben ook uitgewezen dat dit juist leidt tot complexiteit en intransparantie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de overwegingen van de regering om geen uitgebreide voorbereidingsprocedure op te nemen in de wet bij de totstandbrenging van de maximumprijs. Allereerst moet hierover worden opgemerkt dat in het eerste concept van het wetsvoorstel zoals dat voor de uitvoerings- en handhavingstoets aan de NMa is voorgelegd wel een dergelijke uitgebreide procedure was opgenomen in de vorm van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht. Naar aanleiding van deze toets door de NMa is ervoor gekozen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te schrappen. De volgende twee overwegingen lagen daaraan ten grondslag. De voorbereidingsprocedure is bedoeld om bij besluiten waarbij veel partijen belanghebbend zijn de af te wegen belangen inzichtelijk te krijgen. Hierbij geldt dat het besluit voor die belangenafweging wel ruimte moet bieden. Bij het vaststellen van het maximumtariefbesluit is er echter nagenoeg geen ruimte voor belangenafweging, omdat het grootste gedeelte van de inhoud van het maximumtariefbesluit immers wordt voorgeschreven door het Warmtebesluit. Toepassing van de procedure van afdeling 3.4. Awb heeft in deze situatie dus geen toegevoegde waarde. Daarnaast zal de NMa voor het uitvoeren van de berekening ten behoeve van het vaststellen van de maximumprijs moeten beschikken over de relevante data. Een groot deel van de noodzakelijke data is echter pas jaarlijks per medio december beschikbaar, omdat de maximumprijs voor warmte wordt gebaseerd op de gereguleerde gastarieven. Wanneer deze gegevens moeten worden afgewacht, zou toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ertoe leiden dat de maximumprijs pas enkele maanden na het begin van een jaar zou kunnen worden vastgesteld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben gevraagd in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel het Niet Meer Dan Anders-beginsel (NMDA) hanteert en of hierin kosten zijn verwerkt die in het verleden zijn gemaakt. Het voorliggende wetsvoorstel hanteert het NMDA-beginsel. Dit is uitgewerkt in het Warmtebesluit, waarin bepalingen zijn opgenomen over de componenten van de maximumprijs op basis van dit NMDA-principe. Met dit besluit heb ik ernaar gestreefd dit NMDA-principe zuiver uit te werken door zo objectief mogelijk te kijken naar de gassituatie. De kostencomponenten voor de warmteafnemer zijn daarom bepaald door de warmteverbruiker te vergelijken met een referentie gasverbruiker. Die referentie gasverbruiker kan worden omschreven als de gemiddelde gasafnemer; een afnemer met een gasverbruik van een gemiddeld huishouden en een combiketel met HR107 label.
De NMDA prijs betreft dus een vergelijking met de kosten die gemaakt zouden worden in de gassituatie. Daarin wordt rekening gehouden met de variabele kosten, de vaste kosten en het verschil in gebruikskosten bij gebruik van een cv-ketel in de gassituatie ten opzichte van een afleverset in de warmtesituatie. Er wordt in de NMDA prijs dus geen rekening gehouden met eventuele kosten die in het verleden door warmteafnemers zijn gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van de betaalde aansluitbijdrage. De eenmalige aansluitbijdrage die in het verleden is betaald, is het resultaat van onderhandelingen tussen warmteleverancier, gemeente en projectontwikkelaar en is verrekend in de huizenprijs. Omdat de betaalde aansluitbijdrage het resultaat is geweest van een onderhandeling, verschilt de uitkomst per situatie en is onbekend welke componenten hierin zijn meegenomen. Daarbij komt dat de aansluitbijdrage alleen betaald is door de eerste bewoners van een woning terwijl de maximum-

prijs geldt voor alle verbruikers. Het is dus onmogelijk is om hiermee rekening te houden in de bepaling van een generiek prijsplafond dat toekomstbestendig dient te zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen ook vragen over een aantal specifieke parameters die zijn vastgesteld ten behoeve van de bepaling van de maximum NMDA prijs.
De eerste parameter betreft het rendement van een cv-ketel. In het proces van uitwerking van het wetsvoorstel is gebleken dat er discussie bestaat tussen afnemerorganisaties en warmtebedrijven over deze parameter. Zo stellen afnemersorganisaties soms dat een cv-ketel een hoger rendement kan halen, wat zou leiden tot een lagere maximumprijs, terwijl warmtebedrijven stellen dat het rendement bij gebruik in de praktijk juist lager zou liggen. Het betreft hier feitelijk twee parameters, het rendement voor ruimteverwarming en het taprendement, die beide aanleiding waren voor vragen. Bij het vaststellen van deze twee parameters ben ik uitgegaan van een gemiddeld rendementen op basis van een analyse van Royal Haskoning. Uit de analyse blijkt dat het rendement voor ruimteverwarming onder andere afhankelijk is van de systeemapparatuur, de wijze waarop een installatie wordt gebruikt, de buitentemperatuur en de belasting. Omdat het hoge rendement dat een ketel in principe zou kunnen halen (96,3%) door deze factoren vaak niet wordt bereikt, is bij de bepaling van het rendement een temperatuurcorrectie aangebracht. In praktijk komt het namelijk vaak voor dat alleen een woonvertrek wordt verwarmd of niet alle radiatoren worden opengezet, waardoor de ketel wordt gedwongen op een hogere temperatuur te werken en het hoogst haalbare rendement niet haalt. Ook voor de vaststelling van het taprendement wordt uitgegaan van een gemiddeld rendement op basis van analyse van Royal Haskoning. Daarbij wordt uitgegaan van een combitoestel omdat deze het meest gebruikt wordt. Er is hiervoor gekeken naar het gemiddelde van wat er aan Gaskeur certificaten bekend is en dit komt uit op een rendement voor tapwater van ruim 65%.
Door bij de vaststelling van de rendementen gebruik te maken van Gaskeur certificaten bij tapwater en een temperatuurcorrectie bij ruimteverwarming wordt dus uitgegaan van de rendementen die op dit moment gehaald worden en niet van een theoretisch haalbaar rendement. Reden hiervoor is dat voor het vaststellen van de NMDA prijs wordt gekeken naar de gemiddelde gassituatie als referentie. Uitgaan van een virtuele ketel van hoge kwaliteit, zoals in één van de vragen wordt gesuggereerd, zou ertoe leiden dat de warmtesituatie niet wordt vergeleken met een gemiddelde gassituatie maar met een bovengemiddelde en dus relatief goedkope gassituatie. Ik acht dat, gezien het feit dat het hier een prijsplafond betreft en niet een minimumprijs, niet gerechtvaardigd. Dit betekent overigens niet dat hiermee de gemiddelde situatie voor altijd is vastgelegd. Ik heb bij de vaststelling van de parameters bewust gekozen voor het niveau van ministeriële regeling. Technologische ontwikkelingen kunnen namelijk leiden tot aanpassing van de hoogte van de parameters. De noodzaak van dergelijke aanpassingen kan regulier worden bezien bij de evaluatie van de wet.
Een tweede parameter waarover een vraag is gesteld is de gemiddelde vraag naar warm tapwater en meer specifiek waarom die is gesteld op 7,2 GJ in plaats van 7 GJ, die in het rekenmodel van Royal Haskoning wordt gehanteerd. In de Warmteregeling is, net als in het rekenmodel van Royal Haskoning, uitgegaan van gegevens uit het Basisonderzoek Warmte Kleingebruik van EnergieNed. Het enige verschil betreft het feit dat Royal Haskoning dit getal heeft afgerond.
De derde parameter waarover de fractie vragen stelt betreft de leidingverliezen. Dat ook over de hoogte van deze parameter discussie bestaat, blijkt uit de consultatie van het Warmtebesluit. Hierin gaven afnemersorganisaties aan dat de leidingverliezen lager zouden zijn terwijl leveranciers

juist wezen op hoge verliezen, in het bijzonder bij blokverwarming. Het verschil in leidingverliezen tussen de gassituatie en de warmtesituatie zal afhangen van het type woning en de specifieke situatie. Op basis van de analyse van Royal Haskoning, ben ik ervan uitgegaan dat dergelijke verliezen gemiddeld een bescheiden rol spelen, maar het wel aannemelijk is dat dit verschil bestaat. Reden hiervoor is dat in de warmtesituatie de afleverset in de meterkast staat en dus dichtbij de punten waar de warmte wordt gebruikt. In de gassituatie, die als referentie geldt, kan de ketel op verschillende plekken staan (bijvoorbeeld op zolder) maar staat deze in elk geval niet in de meterkast waardoor er in het algemeen wat meer afstand afgelegd moet worden en een verschil in leidingverliezen op kan treden. Dit geldt zowel bij ruimteverwarming als bij warm tapwater.

Tevens wordt gevraagd waarom het TNO-rekenmodel niet is gebruikt bij de uitwerking van deze wet en of er bereidheid is om extern onderzoek te laten uitvoeren naar de voorwaarden en factoren voor een NMDA-prijs. Bij de totstandkoming van het Warmtebesluit is aan belanghebbenden gevraagd om inbreng te leveren en zijn gesprekken gevoerd met verschillende deskundigen, de NMa en AgentschapNL. Daarnaast is gebruik gemaakt van twee rapporten van externe adviseurs; Royal Haskoning en TNO. Voor het vaststellen van factoren voor een NMDA prijs heb ik dus reeds uitvoerig onderzoek laten uitvoeren. Daarbij heb ik het rekenmodel van TNO, net als de andere input, betrokken. Een aspect waar wordt afgeweken van het rekenmodel van TNO is bij de bepaling van het rendement van een cv-ketel. Zoals hierboven aangegeven is er bewust voor gekozen om bij de bepaling van de rendementen uit te gaan van rendementen die op dit moment gehaald worden en niet van rendementen die theoretisch haalbaar zijn. TNO gaat daarentegen uit van een theoretische rendement van 100% op stookwaarde van de ketel en gaat dus uit van een virtuele ketel van zeer hoog rendement. Ik acht dat, gezien het feit dat het hier een prijsplafond betreft en niet een minimumprijs, niet gerechtvaardigd. Hoewel ik op dit onderdeel dus afwijk van het rekenmodel van TNO, deel ik de conclusie dat technologische ontwikkelingen in de toekomst wel kunnen leiden tot hogere rendementen waardoor de prijsformule voor de maximumprijs kan tenderen richting het rekenmodel van TNO. Door de parameters vast te leggen op niveau van ministeriële regeling, maak ik het mogelijk om rekening te houden met dergelijke technologische ontwikkelingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de gevolgen van een duurdere exploitatie van stadsverwarmingprojecten voor de consument en hoe de afweging is gemaakt tussen bescherming van gebonden afnemers en verduurzaming van de energievoorziening. Een andere vraag van deze leden betrof de recente ontwikkeling van investeringen in (duurzame) warmteprojecten.
De bescherming van de consument tegen te hoge tarieven wordt met dit wetsvoorstel verzekerd. Het wetsvoorstel garandeert de consument dat zijn kosten niet hoger zijn dan ingeval van een warmtevoorziening op basis van gas (NMDA). Bij ontwikkeling van een warmteproject zullen de verwachte inkomsten vanuit de maximum NMDA-prijzen dus worden meegenomen in de business case. De bescherming van de afnemers is vervolgens onafhankelijk van de exploitatiekosten van (stadsverwarmings)projecten.
De recente ontwikkeling in warmteprojecten blijkt onder andere uit de gegevens uit de Energie Investeringsaftrek (EIA). In het kader van de EIA zijn sinds 2010 investeringen in (duurzame)warmteprojecten aangemeld met een omvang van ruim 443 mln. Dit is ca. 30% van de totaal aangemelde investeringen in energiebesparing en duurzaamheid in 2010 en 2011 (EIA: peildatum oktober 2011). Daarnaast worden bij vrijwel elk energie-intensief bedrijventerrein haalbaarheidsonderzoeken uitgevoerd

of zijn recent onderzoeken afgerond naar warmte-uitwisseling tussen bedrijven en tussen bedrijfsterrein en omgeving. Ook in het kader van de Green Deal is voor warmteprojecten veel aandacht. Ook hier omvatten warmteprojecten circa 30% van het totaal.

De leden van de SGP-fractie stelden een vraag over de situatie waarin een woningcorporatie warmte afneemt van een stadsverwarmingnet en deze vervolgens door levert aan de woningen van het desbetreffende complex. Zij wijzen op het risico dat woningcorporaties worden opgescheept met een kostenpost doordat het wetsvoorstel kan leiden tot de situatie dat de prijsstelling van de geleverde warmte van het stadsverwarmingnet aan de woningbouwcorporatie niet onder de prijsregulering van de Warmtewet valt (boven 100 kW) en de doorlevering hiervan aan individuele woningen (onder 100 kW) door de woningcorporatie wel.
Bewoners in woningbouwcomplexen worden beschermd door tariefregulering van de Warmtewet. In het geval sprake is van doorlevering door een woningbouwcorporatie aan deze bewoners, kan inderdaad de situatie waarin de woningbouwcorporatie zelf niet wordt beschermd door de wet, maar haar afnemers wel. Ik verwacht niet dat deze situatie tot problemen zal leiden omdat warmteleveranciers in het algemeen juist lagere kosten per GJ hanteren voor grotere aansluitingen. De praktijk zal moeten uitwijzen of dergelijke problemen zich voordoen en ik zou het vanzelfsprekend betreuren indien warmteleveranciers deze situatie zouden gebruiken om woningcorporaties met kosten op te zadelen die zij niet kunnen doorbereken. Eventuele signalen die daarover bij mij of de NMa binnenkomen, zal ik serieus nemen en hiermee rekening houden bij de evaluatie van de wet, die binnen drie jaar zal plaatsvinden. Overigens kunnen woningcorporaties, indien zij vrezen voor problemen op dit gebied, ook zelf kiezen voor een ander model en hierover met de warmteleveranciers in onderhandeling gaan. In dit model treden zijn niet op als warmteleverancier maar slechts als dienstverlener. Er kan dan een dienstverleningsovereenkomst afgesloten te worden, waardoor de corporatie optreedt als dienstverlener van de warmteleverancier in plaats van als leverancier.

1.5 Terugwerkende kracht

Leden van verschillende fracties stelden vragen over het schrappen van de terugwerkende kracht en in het bijzonder wilden zij weten of hoge rendementen die in de toekomst worden behaald wel aan de gebruikers kunnen worden teruggeven. Het is in dit verband belangrijk om onderscheid aan te brengen tussen terugwerkende kracht dat aan artikelen van een wetsvoorstel kan worden toegekend en de mogelijkheid om te hoge tarieven achteraf te kunnen verrekenen. Dat zijn naar hun aard verschillende zaken. Ten aanzien van de eerste vorm is in het wetsvoorstel bepaald dat aan geen van de artikelen terugwerkende kracht wordt toegekend. Terugwerkende kracht was in het oorspronkelijk wetsvoorstel opgenomen omdat de veronderstelling was dat afnemers jarenlang te veel zouden hebben betaald en warmtebedrijven overwinsten zouden hebben behaald. Terugwerkende kracht moet echter – in het licht van de resultaten uit het effectonderzoek van de NMa – als een disproportionele maatregel worden beschouwd en is daarom geschrapt.
Daarnaast biedt het wetsvoorstel wel de mogelijkheid om hoge rendementen, die tot stand komen via de maximumprijs, in de toekomst aan de gebruikers terug te geven. Artikel 7 van de wet voorziet daar in via een structureel toezicht op de rendementen van warmteleveranciers. Dit toezicht kan, mocht daar aanleiding toe bestaan, worden uitgebreid met een rendementstoets waarmee per leverancier de toekomstige tarieven naar beneden bijgesteld kunnen worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen specifiek wat de uitkomst over mogelijk teveel betaalde tarieven in het verleden zou zijn geweest op basis van het TNO-model. Een dergelijke berekening is echter niet zinvol. De terugwerkende kracht is geschrapt omdat uit het effectonderzoek van de NMa is gebleken dat er geen overwinsten zijn behaald door warmteleveranciers, waardoor terugwerkende kracht een disproportionele maatregel zou zijn. De conclusie ten aanzien van het ontbreken van overwinsten is gebaseerd op boekhoudkundige gegevens, die voorzien van een accountantsverklaring. Het betreft dus een conclusie gebaseerd op feitelijke en niet op theoretische rendementen. De conclusie over het ontbreken van overwinsten, zou derhalve ook worden getrokken indien zou zijn gekozen voor een ander model om de NMDA prijs te berekenen. De fractie vraagt tevens of de schatting van de NMa van € 120 miljoen aan kosten voor leveranciers nog actueel is. De NMa geeft in haar rapport aan dat de oorzaak voor deze kosten niet is gerelateerd aan overwinsten maar aan het feit dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel pooling geen terugwerkende kracht had. Hierdoor zou het voor warmteleveranciers niet mogelijk zijn om met terugwerkende kracht verliezen op bepaalde netten te compenseren op andere netten, wat zou leiden tot een grote kostenpost. In het onderhavige wetsvoorstel komen echter zowel de redelijke prijs en de daarmee gepaard gaande pooling als de terugwerkende kracht niet meer in de wet voor en zou deze conclusie dus niet meer op gaan.

1.6 Gebruikersgrens

De leden van de VVD fractie vroegen naar de reden voor de keuze van de G6 aansluiting als referentie voor de verbruikersgrens en de voordelen en nadelen daarvan. De Warmtewet zorgt ervoor dat voor de levering van warmte een maximum tarief geldt voor de gebonden gebruiker, die daarvoor wordt vergeleken met een gasverbruiker, het NMDA-principe. Met het oog op de bescherming van consumenten is het uitgangspunt voor de vergelijking met gas de huishoudelijke situatie. Voor de vaststelling van de reikwijdte van de Warmtewet is aansluiting gezocht bij een aansluitwaarde grens voor huishoudens met gas en zijn twee mogelijke grenzen overwogen als referentie: G6 en G25. Gekozen is voor G6 aangezien een keuze voor de grens tot G25 ertoe zou leiden dat de groep niet alleen huishoudens maar ook andere typen afnemers zou omvatten. Voor die andere afnemers geldt een andere referentie gassituatie. Zoals aangegeven in paragraaf 1.4 over het tariefstelsel zou een differentiatie tussen verschillende typen verbruikers erg moeilijk zijn en het systeem onwenselijk ingewikkeld maken, terwijl juist vereenvoudiging en eenduidigheid wenselijk is. De G6 gas aansluitcapaciteit is omgerekend naar aansluitcapaciteit voor warmte en is naar boven afgerond op 100 kW. Huishoudens vallen vrijwel allemaal onder de 35kW, de grens van 100kW kent daarmee al een behoorlijke marge van gebruikers die veel meer verbruiken dan huishoudens. De G6 aansluiting als referentie zorgt dus voor een ruime bescherming voor kleinverbruikers, er is eenduidigheid in de vergelijking en er is eenvoud en transparantie.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vroegen naar de impact van de verlaging van de reikwijdte van de Warmtewet voor de gebruikers die hierdoor buiten deze reikwijdte gaan vallen. Zoals hierboven aangegeven kent de grens van 100kW al een behoorlijke marge omdat huishoudens vrijwel allemaal onder 35 kW zitten. Het verbruik van bedrijven is door de aard van de bedrijfsvoering zeer verschillend; een exploitant van een zwembad verbruikt meer warmte dan een groot kantoorpand. Voor de normaal energieverbruikende MKB bedrijven is een aansluitwaarde onder de 50kW veelal van toepassing. Met de grens van 100kW valt overigens minstens 95% van het totaal aantal warmtege-

bruikers binnen de reikwijdte van de wet. Het is niet wenselijk om het generieke systeem van tariefregulering in te richten op de volledige markt, omdat dit afbreuk zou doen aan belangrijke doelstellingen van transparantie, eenduidigheid en eenvoud van de wetgeving. Voor grotere partijen, die hierdoor niet binnen de reikwijdte van de wet vallen, betekent dit feitelijk dat er voor hen niets verandert ten opzichte van de huidige situatie waarin de markt ongereguleerd is. Deze grotere partijen worden verondersteld voldoende in staat te zijn om zelf een overeenkomst te bedingen met hun leverancier.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze wet zich verhoudt tot gas gestookte warmtekracht koppeling (WKK). Het is juist zoals de leden van de CDA fractie concluderen, dat de Warmtewet zich niet richt op de wijze van productie van de warmte middels WKK of anderszins, de Warmtewet gaat primair over de levering van warmte en de tariefregulering daaromtrent. De Warmtewet beschermt de verbruiker ongeacht de herkomst van die warmte. Dit uitgangspunt komt terug in de keuze om de gassituatie als referentiesituatie te hanteren, waarin dus geen onderscheid wordt gemaakt tussen duurzaam/fossiel of bijvoorbeeld stadsverwarming/ decentrale opwek. Er bestaat geen relatie tussen de Warmtewet en de wetgeving ten aanzien van voorrang voor duurzame elektriciteit aangezien die eerste zich richt op prioritaire toegang tot het elektriciteitsnet en niet op een warmtenet.

1.7 Rendementstoets

Leden van de fracties van de VVD, de SGP, de SP en het CDA hebben gevraagd naar de beweegredenen van de regering om het advies van de Raad van State ten aanzien van de rendementstoets niet op te volgen. Meer specifiek wilden zij weten waarom er niet voor is gekozen om de uitgangspunten in een algemene maatregel van bestuur op te nemen en waarom de toets niet direct in werking treedt. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was voorzien in een redelijke prijs waarvan de contouren op het niveau van wet waren vastgelegd, maar die bij beleidsregel van de NMa uiteindelijk vorm werd gegeven. Daar was voor gekozen vanwege de onafhankelijkheid en specifieke deskundigheid van de NMa op het gebied van rendementberekeningen en tariefregulering, naar analogie van de regeling bij elektriciteit en gas. In het wetsvoorstel dat voor advies aan de Raad van State was voorgelegd was ook voorzien in een vergelijkbare regeling waarbij enerzijds de hoofdbestanddelen op het niveau van wet zijn vastgelegd en het anderzijds aan de NMa was om vast te stellen wat een redelijk rendement is, met dien verstande dat de minister op enkele onderdelen nadere eisen kon stellen. De Raad adviseerde om de grondslag voor de rendementstoets op het niveau van algemene maatregel bestuur vast te leggen en dit niet langer op het niveau van ministeriele regeling neer te leggen. In het voorliggende voorstel is de grondslag op het niveau van wet reeds verankerd. Deze wettelijke bepalingen staan op zichzelf en zijn toepasbaar. Dit is met de NMa besproken en wordt door haar gedragen.
De toets wordt in de wet opgenomen, maar treedt nog niet in werking. Daar is om de volgende redenen voor gekozen. Ik acht het van belang om recht te doen aan het uitgangspunt dat overwinsten bij warmteleveranciers door middel van deze wet moeten worden voorkomen. De rendementen van de leveranciers zullen daartoe in ieder geval worden gemonitord, maar daarnaast wordt ook de mogelijkheid geïntroduceerd om in de toekomst in te grijpen als de rendementen boven een redelijk geacht niveau uitstijgen. Van het opnemen van deze rendementstoets gaat naar verwachting een disciplinerende werking uit. Daarom is het instrument al in de wet opgenomen.

Het instrument leidt echter – in vergelijking met de monitor – tot aanzienlijk hogere uitvoerings- en administratieve lasten. Gelet op het feit dat op dit moment geen aanleiding bestaat om te veronderstellen dat de rendementen op het niveau liggen van het redelijk geachte rendement, is er voor gekozen het instrument nog niet in werking te laten treden. Ten slotte biedt de monitor bruikbare informatie voor een adequate inrichting van de toets.
De Staten-Generaal zullen bij de inwerkingtreding van de toets expliciet worden betrokken, doordat het koninklijk besluit waarmee artikel 7, tweede tot en met vierde lid, in werking treedt aan de Kamers wordt voorgelegd. Dit zal dus pas plaatsvinden als uit de monitor van de NMa is gebleken dat de rendementen te hoog worden.
Naar aanleiding van het advies van de Raad is er voor gekozen om de nadere uitwerking van de rendementstoets aan de NMa te laten, en dus de invloed van de rendementsberekening te beperken. Dit vindt zijn weerslag in artikel 7, vierde lid, waarin is bepaald dat de NMa bij beleidsregel regels zal stellen over de elementen en wijze van berekenen van het rendement van een leverancier, de vaststelling van het redelijk rendement, en de wijze waarop en de periode waarin verdisconteerd wordt. Het is mijns inziens geen stap bij het advies van de Raad van State vandaan, maar een heldere keuze over waar de betreffende afweging omtrent rendementen naar de mening van de regering moet worden gemaakt: bij de NMa. Indien nodig kan de minister hierbij richting geven door middel van het opstellen van een algemene beleidsregel.

De leden van de fractie van de SGP wilden weten of de leden twee, drie en vier van artikel 7 op verschillende momenten in werking kunnen treden waarbij het vierde lid vooruitloopt op de andere. Dat zou technisch tot de mogelijkheden behoren, maar vooralsnog ben ik dat niet van plan. De belangrijkste reden daarvoor is dat uit de monitor relevante informatie kan worden verkregen om een rendementstoets nader in te kunnen richten. In reactie op de vraag van deze leden en van de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de inwerkingtreding van de toets kan ik bevestigen dat deze toets pas na de afronding van de eerste monitor, dus naar verwachting vanaf 2014, in werking zou kunnen treden. De NMa kan pas vanaf dat moment te hoge rendementen in de toekomstige tarieven verrekenen en daarmee wordt de warmteleverancier die overwinsten maakt direct gesanctioneerd. De NMa kan geen correcties toepassen voor meer dan redelijk geachte rendementen die zijn behaald in de periode direct na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot en met inwerkingtreding van de rendementstoets. Er is echter, gegeven de in de wet neergelegde tariefregulering en de dempende effecten van privaatrechtelijke afspraken, nu geen aanleiding om te veronderstellen dat de rendementen het redelijke geachte rendement overstijgen.
De leden van de fractie van het CDA wilden weten waarom is opgenomen dat de minister beleidsregels kan maken over aan de NMa toegekende bevoegdheden. De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kan op grond van zijn, op basis van artikel 5d van de Mededingingswet toekomende, bevoegdheid beleidsregels maken met betrekking tot de aan de NMa toekomende bevoegdheden. Voor de monitor zou het bijvoorbeeld van belang kunnen zijn om verschillende groepen te onderscheiden en om prioriteiten aan te kunnen geven. Daarom is in de memorie van toelichting op dat punt de betreffende passage opgenomen.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de VVD en de ChristenUnie naar de verlichting van de administratieve lasten enerzijds en de betere bescherming van de consumenten anderzijds bij de inrichting van de rendementstoets, merk ik op dat ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel met een redelijke prijs per net, deze doelen in de huidige constellatie beide beter worden gediend. De complexiteit

van het tariefstelsel in het oorspronkelijke wetsvoorstel hing samen met de interactie van de maximumprijs en de redelijke prijs. Het gevolg daarvan was dat buren die waren aangesloten op hetzelfde net, elk verschillende tarieven konden betalen. Deze complexiteit zorgde voor onduidelijkheid richting verbruikers en een complexe uitvoering voor zowel warmteleveranciers als toezichthouder en dat leidde tot veel administratieve en toezichtslasten. Die lasten worden nu aanzienlijk verminderd. De NMa heeft in de uitvoerings- en handhavingstoets slechts aangegeven dat de administratieve lasten bij invoering van de toets hoger worden ten opzichte van de situatie waarin de NMa slechts toezicht houdt door middel van een monitor. De Raad van State heeft deze situatie gehouden voor de situatie in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Ten aanzien van de rendementsmonitor vragen de leden van de VVD-fractie tevens waarom is gekozen voor een periode van twee jaar, hoe dwingend kan worden opgetreden tegen overwinsten en waarom sommige warmteleveranciers buiten de monitor vallen.
De NMa zal elke twee jaar een monitor uitvoeren op de rendementen in de warmtemarkt en hiervan aan mij verslag uitbrengen. Een periode van twee jaar wordt hiervoor opportuun geacht omdat dit een balans is tussen enerzijds de mogelijkheid om voldoende toezicht te houden en anderzijds de uitvoeringslast en administratieve last te beperken. Daarbij is relevant dat de ontwikkeling van rendementen naar verwachting geleidelijk zal gaan omdat de NMDA-tariefregulering voorkomt dat warmteleveranciers van het ene op het andere jaar prijssprongen kunnen maken. De NMa is vanzelfsprekend ook in de tussenliggende periode de toezichthouder op de warmtemarkt en zal dan ook waar nodig informatie op kunnen vragen en controles kunnen uitvoeren. In beginsel zal de NMa toezicht houden op de rendementen in de gehele warmtemarkt, maar omwille van de uitvoerbaarheid kan daarbij wel onderscheid gemaakt worden tussen verschillende groepen leveranciers. Deze afweging zal vanzelfsprekend zorgvuldig worden gemaakt. De wijze waarop de NMa de monitor zal invullen zal afhangen van hoe groot het aantal warmteleveranciers blijkt te zijn. Op dit moment ontbreekt het inzicht in het aantal actieve warmteleveranciers. Uit het onderzoek Warmtenetten in Nederland van CE Delft blijkt dat dit er mogelijk duizenden zijn. Om inzicht te krijgen in het aantal actieve warmteleveranciers voorziet dit wetsvoorstel in een meldingsplicht. Overigens geldt niet alleen voor de monitor maar ook voor de rendementstoets, dat deze zich zou richten op de rendementen in de gehele warmtemarkt, waarbij omwille van de uitvoerbaarheid onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende groepen leveranciers. In artikel 7, tweede lid, werd abusievelijk en in tegenstelling tot de tekst in de toelichting op dit artikel, gesproken over vergunninghouders in plaats van leveranciers. Dit is in bijgevoegde nota van wijziging aangepast.

De leden van de PvdA-fractie geven aan het eens te zijn met de keuze de redelijke prijs te schrappen en te vervangen door een rendementstoets, maar vragen meer informatie over de invulling van die toets en of daarin rekening wordt gehouden met infrastructurele investeringen.
De rendementstoets zal worden uitgevoerd door de NMa op basis van beleidsregels. Omdat de warmtemarkt op dit moment ongereguleerd is, is het moeilijk om nu tot een goede invulling van een dergelijke toets te komen. Door te starten met de rendementsmonitor wordt de benodigde informatie verkregen om, indien nodig, een rendementstoets nader in te kunnen richten. Het wetsvoorstel en de toelichting geven al wel twee belangrijke zaken aan ten aanzien van de rendementstoets. Evenals de monitor dient de toets zich namelijk te richten op de gehele portfolio van de warmteleverancier indien het gaat om leveranciers met meerdere warmtenetten. Tevens zal bij de bepaling van de rendementen van de leveranciers rekening gehouden moeten worden met de gehele

levensduur van het warmteproject. Het is dus niet de bedoeling dat een rendement wordt afgetopt indien voor het eerst een redelijk rendement wordt behaald, terwijl in de jaren daarvoor sprake was van aanloopverliezen door de gedane investering. Door rekening te houden met de gehele looptijd van het project, worden de infrastructurele investeringen in beschouwing genomen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de in het wetsvoorstel opgenomen meldingsplicht afdoende is om de door de NMa gesignaleerde uitvoeringsproblemen bij het toezicht vanwege het ontbreken van zicht op (het aantal) warmteleveranciers op te lossen. De meldingsplicht voor leveranciers is in overleg met de NMa in het wetsvoorstel opgenomen naar aanleiding van bovengenoemd signaal over de mogelijke uitvoeringsproblemen. De verwachting is dat door de meldingsplicht een beeld ontstaat van de leveranciers die in de markt actief zijn waardoor toezicht mogelijk wordt. Hiervoor is het wel cruciaal dat warmteleveranciers zich ook aan deze meldingsplicht houden. Om dit af te dwingen, voorziet bijgevoegde nota van wijziging in een uitbreiding van de sanctiemogelijkheden van de NMa op dit punt. Hierdoor krijgt de NMa de bevoegdheid tot het opleggen van een boete bij schending van de meldingplicht. Indien een leverancier zich niet aan de meldingsplicht zou houden, dan zou deze zich in eerste instantie aan het gezichtsveld van de NMa onttrekken. Indien deze leverancier echter later alsnog in het blikveld van de NMa komt, bijvoorbeeld door signalen uit de markt of een klacht van een verbruiker, dan zorgt de opgenomen sanctiemogelijkheid ervoor dat de NMa alsnog een boete kan opleggen voor het niet naleven van de meldingsplicht.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de situatie waar sprake is van blokverwarmingnetten in bezit van verhuurders en Verenigingen van Eigenaren (VvE's) en het risico dat de doorbelaste kosten aan bewoners wegens verouderde en/of slecht beheerde installaties hoger zouden zijn dan de maximumprijs. Ook in dit geval zijn de bewoners beschermd door de Warmtewet en kunnen zij zich wenden tot de NMa indien er een hoger tarief in rekening wordt gebracht dan de maximumprijs. Indien er sprake is van verouderde installaties of slecht beheer waardoor kosten hoger zijn, dan komen die kosten dus ten laste van de woningcorporatie of de VvE. Dit acht ik ook terecht, omdat dat de partij is die het beheer kan verbeteren. Voor zover het gaat om kosten die via de servicekosten of de huur van een huurder worden verrekend (bijvoorbeeld kosten voor algemene ruimten etc) kan een bewoner zich wenden tot de huurcommissie.
Deze leden wijzen tevens op het risico dat WKK-exploitanten te veel risico's en kosten aan warmte toe zouden rekenen en vragen of hiermee rekening gehouden kan worden in de rendementstoets bijvoorbeeld door de financiële baten uit het emissiehandelssysteem (ETS) hierin mee te nemen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de rendementstoets zich richt op de warmteleveranciers. WKK-exploitanten zijn productenten van warmte en elektriciteit en vallen dus buiten de Warmtewet. Wel dient voorkomen te worden dat warmteproducenten strategisch kosten toerekenen aan warmte. Over dit risico is ook gesproken in het Algemeen Overleg van 30 juni 2010. Naar aanleiding van dat overleg heb ik nader onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke strategische toerekening tussen de warmteproducent en de warmteleverancier. Hiervoor zijn twee onderzoeken uitgevoerd en met uw Kamer gedeeld: een feitelijk onderzoek door de NMa en een beleidsmatig onderzoek door onderzoeksbureau D-Cision naar reguleringsopties voor warmteproducenten. Op basis van deze onderzoeken heb ik – gegeven de strategische positie van warmteproducenten – in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt dat de NMa gegevens opvraagt en verkrijgt van

warmteproducenten die hij nodig heeft voor de uitvoering van de wet. Hierdoor kan tijdig worden bijgestuurd als onderzoek daartoe aanleiding geeft.

1.8 Noodvoorziening

De leden van de SP-fractie gaan in op de situatie waarin een vergunninghouder besluit de exploitatie van een warmtenet te staken of failliet gaat en vragen of het wetsvoorstel een sluitende regeling garandeert voor deze situaties, hoe in dergelijke gevallen de gevolgkosten worden toegedeeld en of de tarieven voor de verbruikers van de betreffende vergunninghouder gebonden blijven aan het wettelijk maximumtarief.
Met het wetsvoorstel is de noodprocedure verbeterd. Daarbij gaat het in eerste instantie om bevoegdheden van de minister die tot doel hebben te voorkomen dat een warmteleverancier failliet gaat. Zo kan de minister aan een warmteleverancier in moeilijkheden opdrachten geven om bepaalde voorzieningen te treffen en kan hij een (stille) curator instellen. Indien blijkt dat faillissement onvermijdelijk is, kan de minister een noodleverancier aanwijzen. Deze noodleverancier moet zorgen voor exploitatie van het warmtenet in de periode waarin de oorspronkelijke leverancier in staat van faillissement verkeert. De noodleverancier krijgt daartoe het beheer van het warmtenet. Hij mag aan dat net alleen correctieve onderhoudswerkzaamheden verrichten en dient zich te houden aan de maximumprijzen voor de afnemers. Hiermee wordt enerzijds voorkomen dat een noodleverancier onnodig hoge kosten maakt en anderzijds dat afnemers betalen voor de noodprocedure. De noodleverancier heeft recht op een door de minister vastgestelde redelijke vergoeding. Omdat de noodleverancier alleen beheer heeft over het warmtenet terwijl het eigendom – en de daarmee gepaard gaande kapitaalslasten – nog rust bij de oorspronkelijke leverancier, zal deze noodleverancier naar verwachting een rendement maken dat voldoende is om te voorzien in die redelijke vergoeding. De opbrengsten die voortkomen uit de tarieven zijn namelijk gebaseerd op de NMDA-prijs, dat voor een aanzienlijk deel bestaat uit vaste kosten die in deze tussenperiode niet worden gemaakt. Indien toch zou blijken dat het rendement ontoereikend is om de redelijke vergoeding, waarop de noodleverancier recht heeft, te halen, dan kan dit rendement door de minister worden aangevuld worden tot een redelijk niveau. In de tussentijd zal de curator die zich bezig houdt met het faillissement van de oorspronkelijke leverancier, proberen om zoveel mogelijk kapitaal uit het bedrijf te halen om daarmee de vermogensverschaffers af te betalen. Net als in elk ander bedrijf zullen daarbij eerst de verschaffers van vreemd vermogen (banken) en dan van eigen vermogen (aandeelhouder) worden afbetaald. Uiteindelijk zal daartoe het warmtenet worden verkocht aan de partij die de nieuwe warmteleverancier wordt. Dit kan dezelfde partij zijn als de noodleverancier, maar het kan ook een andere partij zijn. Partijen kunnen met elkaar in onderhandeling over de te betalen prijs van het warmtenet en zullen daarbij rekening houden met de verwachte inkomsten uit de tarieven. In praktijk zal de prijs die voor het net wordt betaald naar verwachting lager zijn dan de waarde waarvoor dit in de boeken stond van de oorspronkelijke leverancier aangezien die hogere kosten had dan opbrengsten. De hiermee gepaard gaande verliezen zijn voor rekening van de vermogensverschaffers van de failliete warmteleverancier. In praktijk betekent dit dat de aandeelhouders van een warmteleverancier, net als bij andere bedrijven, opdraaien voor de verliezen in geval van faillissement wat hen een prikkel geeft om dit scenario te voorkomen.

1.9 Geschilbeslechting

De leden van de SP-fractie stelden vragen over het oplossen van geschillen waarin deze leden drie verschillende situaties onderscheidden: de procedure bij de huurcommissie, die bij de geschillencommissie en de procedure bij de NMa. In beginsel zullen geschillen betreffende de levering van warmte terecht komen bij de Geschillencommissie Energie & Water. De geschilbeslechting bij de NMa uit het oude artikel 22 is door middel van de wijzigingswet komen te vervallen. Indien consumenten vrijwel dezelfde klacht en dezelfde eis hebben, behandelt de geschillencommissie eveneens collectieve klachten. Daarnaast kunnen zaken gevoegd behandeld worden. Ten aanzien van individuele geschillen doet de commissie geen uitspraak met betrekking tot bezwaren met betrekking tot de totstandkoming van tarieven. Tegen dit besluit van de NMa staat bezwaar en op grond van artikel 23 beroep open bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. De geschillencommissie kan wel oordelen of een tarief juist wordt toegepast. Voor geschillen waar de onafhankelijke geschillencommissie onbevoegd is, staat de gang naar de burgerlijke rechter open. Bij de huurcommissie zullen warmtegerelateerde geschillen van huurders met hun verhuurder aan de orde zijn indien de verhuurder bepaalde kosten voor de warmtelevering in de servicekosten berekend. Daarbij is het mogelijk dat huurders binnen een wooncomplex collectief een verzoekschrift indienen bij de huurcommissie.

1.10 Vergunningverlening

De leden van de SP-fractie hebben hun zorgen geuit over het feit dat woningcorporaties en VvE's onder de vergunningplicht zouden komen te vallen. Deze veronderstelling klopt echter niet. Artikel 9, lid 2c omvat enkele uitzonderingsgronden van de vergunningplicht. Dit artikel stelt dat leveranciers die verhuurder of eigenaar zijn van het gebouw, ten behoeve waarvan de warmte wordt geleverd, niet vergunningplichtig zijn. Er is dan ook geen sprake van een omissie in de wet.
Voorts lijkt het deze leden logisch dat projecten waarbij een woningcorporatie warmte van een vergunninghouder inkoopt en deze warmte doorlevert, gelijk te stellen aan situaties met blokverwarming. Een leverancier die verhuurder of eigenaar is van het gebouw waaraan de warmte wordt geleverd is niet vergunningplichtig. Of de warmte in eigen beheer wordt opgewekt of wordt doorgeleverd is daarvoor niet relevant. Een expliciete gelijkstelling is derhalve niet nodig

1.11 Warmtemeters

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, de SGP en de ChristenUnie vroegen naar de uitvoering van de motie van het lid Jansen (Kamerstuk II, 2009/10, 32 373 nr. 10) en de eenduidigheid ten opzichte van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Deze motie is uitgevoerd door middel van artikel 8, zesde lid, waarin een delegatiebepaling is opgenomen voor de beveiliging van meetgegevens voor een op afstand uitleesbare meetinrichting en artikel II dat de Wet implementatie EG richtlijnen energie-efficiëntie wijzigt. In artikel 8, derde en vierde lid, is daarnaast een bepaling overeenkomstig de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet opgenomen die stelt dat verbruikers de meter en de uitlezing op afstand mogen weigeren.

Tevens werd gevraagd of het gebruik van gigajoulemeters vereist is en wat te doen in het geval dit gepaard zou gaan met zeer hoge kosten. In artikel 8, tweede lid, zijn bepalingen opgenomen over de situaties waarin een meter geïnstalleerd dient te worden die het actuele verbruik kan weergeven en die in staat is om informatie te verstrekken over de periode

waarin sprake was van verbruik. Tevens geeft deze bepaling aan wanneer hiervan kan worden afgeweken. Op verzoek van de verbruiker om een meter te plaatsen, is de leverancier hiertoe verplicht behalve indien plaatsing van bovengenoemde meter technisch onmogelijk is of financieel niet redelijk. Bij de vervanging van de oude meter geldt ook dat dit niet hoeft indien het technisch onmogelijk is of wanneer dit niet kostenefficiënt is ten opzichte van de verwachte kostenbesparing. Op basis hiervan is er in bepaalde gevallen ruimte om af te zien van het plaatsen van bovengenoemde meter, maar deze ruimte is niet onbeperkt. De bepalingen komen uit de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie van de richtlijn 2006/32/EG.

De leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie vroegen naar het eigendom van de warmtemeter. Het beheer en eigendom van de warmtemeter is niet exclusief toebedeeld aan de consument, hij kan wel het eigendom hebben, maar in veel gevallen is dit de leverancier. In artikel 8 van het wijzigingsvoorstel zijn ook verschillende omstandigheden opgenomen op basis waarvan een leverancier de taak heeft in een individuele meter te voorzien die het actuele verbruik kan weergeven. In het verleden is er door sommige leveranciers voor gekozen om de afleverset, inclusief warmtemeter, te verkopen aan de afnemer. Deze situatie kan op basis van het wijzigingsvoorstel gehandhaafd blijven. Als echter partijen op eigen initiatief ertoe besluiten dat het beter is om de afleverset of warmtemeter weer in eigendom te brengen van de leverancier dan is dit allereerst aan deze partijen zelf. Ten aanzien van de afleverset is in de toelichting van het wetsvoorstel gesteld dat plaatsing door derden in overleg met de leverancier dient te gebeuren ten behoeve van de veiligheid. Bij de evaluatie van de Warmtewet kan worden bezien of een wettelijk monopolie voor de leverancier toch wenselijk is. Hiertoe is in voorliggend wetsvoorstel niet overgegaan omdat dit tegengesteld zou zijn aan het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel dat expliciet geen exclusieve bevoegdheid geeft aan de leverancier. Omdat dit ook geen onderwerp van gesprek is geweest tijdens het Algemeen Overleg van 30 juni 2010, ben ik niet overgegaan tot een wijziging van de bepalingen omtrent het eigendom van de warmtemeter. Als blijkt dat het standpunt ten aanzien van dit eigendom is gewijzigd, dan heb ik overigens geen principiële bezwaren bij een eventuele wijziging.
Ten aanzien van de vraag over de situatie waarin meer dan één meter aanwezig is bij een warmteverbruiker geldt ook het NMDA-principe. Bij het in rekening brengen van meetkosten wordt gekeken naar de referentie, deze betreft de gassituatie en kent één meter. Andere kosten komen niet in aanmerking voor opname in de kosten die betrekking hebben op de levering van warmte omdat dit ertoe zou leiden dat warmteverbruikers meer zouden betalen dan verbruikers in een gassituatie.

1.12 Europeesrechtelijke aspecten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de notificatie in het kader van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376) (hierna: de Dienstenrichtlijn). Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting is het wetsvoorstel getoetst aan deze richtlijn en moeten enkele onderdelen genotificeerd worden bij de Europese Commissie. Ik ben voornemens deze notificatie, die geen stand-still periode kent, te doen na aanname van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer, omdat de wetteksten dan vaststaan.

1.13 Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie vragen naar de hoogte van de lasten die gepaard gaan met de interne bedrijfsvoering en informatieoverdracht. Het berekenen van deze lasten acht ik niet nuttig omdat het hier geen administratieve lasten betreft en het veel tijd zou vergen van zowel overheid als bedrijven. Wel is aannemelijk dat dergelijke lasten met dit wetsvoorstel in elk geval worden verminderd. Dit voorstel tot wijziging van de Warmtewet zorgt er onder andere voor dat niet meer wordt uitgegaan van redelijke prijzen per net en dat de terugwerkende kracht wordt geschrapt. Dit zal naar verwachting leiden tot een vereenvoudiging van het interne bedrijfsproces en het proces van informatieoverdracht tussen warmteleveranciers en warmteafnemers.

De leden van de CDA-fractie gaan in op de administratieve lasten die gepaard gaan met de vergunningverlening en vragen of er alternatieven zijn om die lasten te verlagen bijvoorbeeld door te kiezen voor vergunningverlening van rechtswege met de verplichting tot melding bij de bevoegde instantie. Hoewel een vergunningverlening van rechtswege aantrekkelijk is met het oog op de administratieve lasten, is in overleg met de NMa besloten tot vergunningverlening op aanvraag. Zonder de informatie die een warmteleverancier oplevert bij de vergunningaanvraag is het voor de NMa namelijk niet goed mogelijk haar toezichtstaak uit te voeren. De meldingsplicht leidt enkel tot inzicht in het aantal warmteleveranciers. Voor een goed toezicht is het voor de NMa noodzakelijk niet alleen te weten dat een warmteleverancier bestaat, maar ook inzicht te hebben in andere aspecten zoals het aantal verbruikers, de locatie van de warmtenetten die geëxploiteerd worden, de temperatuur van de geleverde warmte en financiële informatie. Dergelijke informatie wordt verkregen door middel van een vergunningaanvraag. Indien zou worden gekozen voor vergunningverlening van rechtswege, zou alsnog een verplichting tot aanlevering van deze informatie opgenomen moeten worden om uitvoering te kunnen geven aan de toezichtstaak, waardoor de administratieve lasten niet zouden verminderen. Om warmteleveranciers enige keuze te geven in het moment waarop ze te maken krijgen met deze administratieve last, is gekozen voor een overgangstermijn. In overleg met de NMa is besloten de lengte van deze overgangstermijn aan te passen van drie naar twee jaar. Reden hiervoor is dat de oorspronkelijke overgangstermijn van drie jaar zich slecht verhoudt met de rendementsmonitor, die al na twee jaar zal worden uitgevoerd. Om de rendementsmonitor uit te voeren is het van belang dat alle vergunninghouders bekend zijn en dat deze partijen de relevante informatie hebben opgeleverd aan de NMa. Bijgevoegde nota van wijziging voorziet in een aanpassing van de overgangstermijn voor de vergunningaanvraag.

II. ARTIKELSGEWIJS

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de werking van artikel 6, eerste lid, van de Warmtewet. Het is juist dat dit artikel ziet op individuele aansluitingen van een individuele bewoner, en niet een project van een ontwikkelaar, op een bestaand net, die in een eerder stadium niet voorzien zijn. Ook voor deze woningen geldt dat op basis van het «gelijkwaardigheidbeginsel» uit het Bouwbesluit er mogelijkheden zijn om voor een andere techniek te kiezen als dit een betere of vergelijkbare energieprestatie in het gebouw waarborgt.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SP naar ongerechtvaardigd onderscheid zij opgemerkt dat de Raad van State heeft geadviseerd om deze terminologie te hanteren. Het is de gebruikelijke wijze om de oude discriminatiebepaling vorm te geven. Nadere invulling

hiervan acht ik onnodig. Er is wel voorzien in de nadere invulling van het begrip «op inzichtelijke wijze» uit het zesde lid. Op grond van artikel 12a, derde lid, worden in het Warmtebesluit namelijk eisen gesteld aan de wijze waarop de boekhouding wordt vormgegeven. Abusievelijk wordt in artikel 12a, derde lid, verwezen naar het artikel 2, vijfde lid. Dit wordt door middel van bijgevoegde nota van wijziging hersteld.

De leden van de SP-fractie wijzen in hun inbreng op het belang van het opnemen van bepalingen ten behoeve van toezicht op de kwaliteit van warmtenetten en doen daartoe enkele voorstellen. Zo wordt er door deze leden op aangedrongen om de storingsregistratie, die ten behoeve van het kwaliteitstoezicht in dit wetsvoorstel is opgenomen, openbaar te maken. Het voorstel tot verplichte openbaarmaking van de storingsregistratie en het voorstel om de hoogte van de toepasselijke vergoedingen bij storingen te normeren acht ik nuttig. Deze voorstellen heb ik verwerkt in bijgevoegde nota van wijziging.

Deze leden menen tevens dat de wet een titel moet hebben om de NMa inzicht te bieden en toezicht te laten uitoefenen op de onderhoudstoestand van een warmtenet. Volgens de wet dienen leveranciers al zorg te dragen voor een betrouwbare levering van warmte tegen redelijke voorwaarden en met inachtneming van een goede kwaliteit van dienstverlening. Uit de openbare storingsregistratie zal blijken of van een betrouwbare levering inderdaad sprake is. De voorgestelde uitbreiding van de taken van de NMa is niet noodzakelijk en zou slechts tot onnodige verhoging van de administratieve- en bestuurslast leiden.

Daarnaast doen deze leden enkele voorstellen ten aanzien van bepalingen gericht op serviceverlening van warmteleveranciers en energie-efficiency. Zo suggereren deze leden een verplichting op te nemen voor leveranciers om – op verzoek – informatie aan te leveren op complex- of buurtniveau ten behoeve van verduurzamings- en energiebesparingsprojecten. Een dergelijke wettelijke verplichting heeft geen directe relatie met de hoofddoelen van de Warmtewet en zou bovendien nadere consultatie en analyse vergen van het daarmee op te lossen probleem, definities en administratieve lasten. Bovendien is een vergelijkbare bepaling reeds opgenomen in de artikel 4 en 5 van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie.

Ook wordt voorgesteld om, analoog aan de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, vergunninghouders te verplichten om – naast eventuele andere contractvormen – hun klanten levering op basis van een modelcontract aan te bieden. Deze bepaling uit de Elektriciteitswet 1998 heeft als achtergrond dat afnemers in staat moeten worden gesteld om meerdere leveranciers met elkaar te kunnen vergelijken. Aangezien warmteafnemers geen keuze hebben tussen verschillende leveranciers, ontbreekt de noodzaak tot een modelcontract in de warmtemarkt. Gezien dit feit en de administratieve lasten en uitvoeringslast die met een dergelijke verplichting gepaard zouden gaan, acht ik deze verplichting niet opportuun.
Ten slotte vinden de leden van deze fractie dat vergunninghouders in hun jaarverslag ook verantwoordingen moeten afleggen over de gedane inspanningen ter verhoging van de energie-efficiency en verbetering de service, omdat vanwege de gebondenheid van klanten de prikkel voor dergelijke inspanningen bij warmtebedrijven zou ontbreken. Ik ben echter van mening dat warmtebedrijven wel degelijk een prikkel hebben tot het doen van investeringen in energie-efficiency. Dergelijke investeringen zorgen namelijk voor lagere kosten en kunnen daarmee het rendement van een warmtebedrijf verbeteren. Uit het onderzoek van de NMa is gebleken dat de rendementen in de warmtemarkt op dit moment laag zijn

en onder het redelijk geachte rendement liggen. Warmteleveranciers hebben dus een prikkel om hun rendementen te verbeteren. Zij kunnen dit niet doen door prijzen te vragen die hoger liggen dan de maximumprijs en zullen dus kijken naar mogelijkheden tot kostenverlagingen, bijvoorbeeld door investeringen in energie-efficiency.

De leden van SP-fractie vroegen naar de ministeriële regeling afsluitbeleid uit artikel 4, derde lid. Deze regeling heeft, naar analogie van de regeling bij gas en elektriciteit, tot doel ongewenste afsluiting van kleinverbruikers van warmte te voorkomen. Van ongewenste afsluiting kan sprake zijn als het een kwetsbare consument betreft of als het gaat om afsluiting in de winterperiode. Daarnaast heeft deze regeling tot doel om het oplopen van betalingsachterstanden bij verbruikers te voorkomen. De «kan»-bepaling wordt bij nota van wijziging gewijzigd in een «zal»-bepaling.

In antwoord op de vraag waarom in artikel 7 ten aanzien van de bevoegdheid van de NMa om het hoger dan redelijke rendement te verdisconteren is gekozen voor een kan-bepaling, kan worden gesteld dat hiermee een beslissingsbevoegdheid is gegeven aan de NMa. Hoewel in het algemeen overgegaan zal worden tot een dergelijke verdiscontering kan de NMa hiermee de proportionaliteit bewaken tussen de opgelegde last en de baat voor de aangeslotenen.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de reden voor het ontbreken van nadere regels over een warmtewisselaar. Aan de warmtewisselaar en de installatie zijn geen specifieke regels gesteld binnen het kader van de Warmtewet. Voor een technisch apparaat als een warmtewisselaar bestaan kwaliteitsvereisten en het is van belang dat de installatie gebeurt door een erkende installateur met een opleiding. Er zijn in de markt al verschillende richtlijnen, bijvoorbeeld van kennisinstituut ISSO, ter preventie van de opwarming van drinkwaterleidingen. Daarnaast kent de Drinkwaterwet bepalingen ten aanzien van warm tapwater. De energiezuinigheid van een warmtewisselaar beschouw ik als een overweging van de verbruiker zelf, welke veelal ook in relatie staat tot de aanschafprijs.

De leden van de SP-fractie vragen naar de metereisen voor warmtemeters. Ik ben voornemens om regels te stellen omtrent de eisen van de meetinrichting, waaronder de beveiliging van meetgegevens. Bij nota van wijziging is deze bepaling aangepast van een kan-bepaling naar een zal-bepaling om duidelijk te maken dat dit in elk geval zal gebeuren. De eisen omtrent de meetinrichting voor warmte zullen worden opgenomen in het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de toets op het redelijke rendement, die is neergelegd in artikel 7, ontbreekt in het instrumentarium van de huurcommissie. Zij menen dat de redelijkheidtoets voor de kosten van warmte door verhuurders (via de servicekosten procedure bij de huurcommissie) een vergelijkbaar beschermingsniveau moet bieden. Artikel 7 bevat bepalingen die betrekking hebben op het rendement van leveranciers. De wet biedt de raad van bestuur van de NMa de mogelijkheid om te monitoren of het rendement van een vergunninghouder op al zijn netten gezamenlijk hoger is dan een door de raad vast te stellen redelijk rendement. Een woningcorporatie levert warmte aan verbruikers en is derhalve een warmteleverancier van wie het rendement gemonitord kan worden door de NMa. Het monitoren van dit rendement behoort niet tot het domein van de huurcommissie.

De leden van de SP-fractie suggereren om de laatste zin van artikel 10, derde lid, uit te breiden tot «voor ieder warmtenet of deel van een warmtenet verschillen». Daarmee kunnen binnen en warmtenet meerdere

maxima en minima gehanteerd worden. Deze suggestie neem ik over en heb ik verwerkt in bijgevoegde nota van wijziging.

Ten aanzien van de vraag over het intrekken van de vergunning op verzoek van de vergunninghouder zij opgemerkt dat de minister dit inderdaad kan weigeren op grond van het artikel 11, eerste lid, waarin staat dat de minister slechts overgaat tot intrekking van de vergunning, voor zover het belang van een betrouwbare levering van warmte tegen redelijke voorwaarden en een goede kwaliteit van de dienstverlening aan verbruikers zich daartegen niet verzet. Hierbij kan worden gedacht aan het vinden van een andere leverancier voordat tot intrekking wordt overgegaan.

Ten slotte stellen de leden van de SP-fractie enkele vragen over artikel 12 van het wetsvoorstel, waarin de noodprocedure is bepaald. In paragraaf 1.8 over de noodvoorziening is de noodprocedure en de kostentoedeling die daarbij een rol speelt reeds uitgebreid beschreven. De leden van de SP-fractie vragen of het denkbaar is dat de minister geen aanwijzing zal geven indien zich een noodsituatie aandient. Tevens vragen zij of leveranciers en producten verplicht zijn de aanwijzing van de minister, waaronder mogelijk de aanwijzing tot noodleverancier, te accepteren. Indien zich een situatie voordoet waarin een warmteleverancier in dusdanige problemen verkeert dat de warmtelevering in gevaar komt, dan zal ingrijpen nodig zijn. De wijze waarop wordt ingegrepen zal afhangen van de specifieke situatie. Het wetsvoorstel geeft de minister daartoe verschillende mogelijkheden. Zo kan hij de leverancier opdragen om bepaalde voorzieningen te treffen en kan hij een curator aanstellen. De minister is daarbij bevoegd tot het toepassen van last onder bestuursdwang bij het afdwingen van de te treffen voorzieningen en ten aanzien van het opvolgen van de opdrachten van de curator geldt dat de bestuurders persoonlijk aansprakelijk kunnen worden gesteld. Ook in het geval dat een vergunninghouder door de minister wordt aangewezen tot noodleverancier en een producent de opdracht krijgt hiervoor warmte te produceren en ter beschikking te stellen, is sprake van een bindende aanwijzing door de minister. De vergunninghouder of producent is dus verplicht deze aanwijzing of opdracht te accepteren.

Ten aanzien van artikel 12d vragen deze leden op basis waarvan wordt bepaald of verbruikers gehele of gedeeltelijke vergoeding krijgen voor de aansluiting op het gastransportnet. Er kan worden overgegaan tot de aanleg van een gasnet in het uiterste geval dat het in werking hebben van een warmtenet op geen enkele manier rendabel kan plaatsvinden. Overigens kan in dat geval ook worden gedacht aan andere alternatieven, zoals het in gebruik nemen van bijvoorbeeld warmtepompen. Wanneer toch wordt overgegaan tot de aanleg van een gasnet, zou dit een aanwijzing betreffen van de minister aan een gasnetbeheerder die in de betreffende regio actief is. Omdat het hier echter afnemers zou betreffen die in het verleden al hebben betaald voor de aansluiting op het warmtenet, omvat het wetsvoorstel de bepaling dat deze verbruikers recht hebben op een gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming voor de kosten die gepaard gaan met de aansluiting op het gasnet. De hoogte van deze tegemoetkoming zal afhangen van de specifieke situatie en welke kosten die met deze situatie gepaard gaan. Het is niet mogelijk om de kosten van een dergelijke omschakeling naar gas in zijn geheel te socialiseren, omdat het voor een deel gaat om niet-netgerelateerde kosten. Het past niet in de systematiek van de Gas- en Elektriciteitswet om dergelijke niet-netgerelateerde kosten te socialiseren.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen